

惠州市地方性法规立法调研报告系列丛书

惠州学院地方立法研究院 编
惠州市人大常委会法制工作委员会

广东省惠州市罗浮山 保护立法调研报告

易清 陈友乔 著
彭小丁 宋振凌



中国民主法制出版社
全国百佳图书出版单位

广东省惠州市罗浮山 保护立法调研报告

易 清 陈友乔 彭小丁 宋振凌 著

惠州市地方性法规立法调研报告系列丛书

编辑出版委员会

主 编：

易 清 惠州学院地方立法研究院院长 教授

副主编：

巫民慧 惠州市人大常委会法制工作委员会主任

编委会成员（按姓名笔画排列）：

马学青 邓 芳 丘川颖 巫民慧 李才锐 李文珊

吴 楠 宋作海 宋振凌 张艺子 陈友乔 陈裕谨

陈新华 林木明 易 清 秦兰英 袁益祺 翁日鸿

康钦春 彭小丁 曾平辉 臧 博 潘丽军

总 序

立法调研是立法工作的基础和重要组成部分，是掌握实情、汇集民意的有效途径。重视调查研究是我们党在革命、建设、改革各个历史时期做好各项工作的重要法宝。毛泽东曾说过，“没有调查，没有发言权”。习近平指出，“调查研究是谋事之基、成事之道。没有调查，就没有发言权，更没有决策权”。立法调研是体现立法为民的必然要求，是提高立法质量的重要保障，是拓宽公民有序参与立法的重要途径。

2015年3月，第十二届全国人大第三次会议表决通过的《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》，正式赋予设区的市地方立法权。同年5月28日，惠州市成为广东省首批开始行使地方立法权的市之一。这就意味着，从2015年5月28日起，惠州市人大及其常委会可以对“城乡建设与管理、环境保护、历史文化保护”等三个方面的事项开始制定地方性法规，更有利于有针对性地解决城市发展中遇到的问题 and 群众关切的热点难点问题。

惠州市人大常委会为加强立法能力建设，与惠州学院于2015年9月合作共建惠州市地方立法智库（惠州学院地方立法研究院暨惠州市地方立法研究中心），积极探索第三方立法。惠州学院地方立法研究院从立法调研、咨询、论证、起草、评估、审议、公示等多个环节深度参与立法。惠州市地方立法智库发展成为惠州市科学立法的重要阵地、民主立法的重

■ 广东省惠州市罗浮山保护立法调研报告

要桥梁、地方立法理论与实践相结合的重要平台，推动法理研究与法治实践相结合，为惠州市地方立法提供坚实的理论支撑和智力支持。

在立法工作中，惠州市人大牢固树立“质量第一”理念，坚持宁缺毋滥，立有用之法，不立应景凑数之法，力争使每一部法规都成为精品。为此，惠州市人大及其常委会非常重视立法调研工作。2016年2月29日惠州市第十一届人民代表大会第六次会议通过，2016年3月31日广东省第十二届人民代表大会常委会第二十五次会议批准，自2016年4月23日起施行的《惠州市制定地方性法规条例》第11条明确了立法调研的地位：“起草地方性法规草案应当注重调查研究，广泛征询社会各界意见。”

2017年1月4日惠州市第十一届人民政府166次常务会议通过，2017年2月16日惠州市人民政府令第94号发布，2017年3月18日起施行的《惠州市人民政府拟定地方性法规草案和制定政府规章程序规定》第25条把立法调研报告列为地方性法规草案、政府规章送审的法定要件：“起草责任单位向市人民政府（径送市人民政府法制机构）报送地方性法规草案、政府规章送审稿的请示时，应当同时提交下列材料：……（七）调研报告（包括调研背景现状、调研目的，调研方法、调研活动等）……”

目前，立法调研已经成为惠州市地方立法的一大特色和优势。在正式受委托起草每一部法规之前，惠州市地方立法智库都要遵照《惠州市制定地方性法规条例》《惠州市人民政府拟定地方性法规草案和制定政府规章程序规定》，会同惠州市人大常委会法制工作委员会，开展广泛深入的立法调研，组织精干、专业、跨领域的调研组，通过实地调查、访谈调查、会议调查、问卷调查、重点调查等方法，深入基层获得丰富的、直接的、真实的第一手数据和资料；坚持问题导向，抓住重点难点问题、体制

机制方面存在的突出问题和群众反映强烈的热点难点问题；科学整理所占有的调研材料，充分查找存在的问题，理性分析个中原因，准确提出切实可行的对策建议；撰写内容翔实、针对性强的立法调研报告，作为法规起草的基础资料，供法规草案审议时做参考。

惠州学院地方立法研究院与惠州市人大常委会法制工作委员会共同编写，2019年1月出版的《设区的市地方立法实用教程》第五章“设区的市地方立法调研”，从地方立法调研的含义、特点、原则、方法、意义、实施及报告的撰写等方面进行了全方位的深入总结和探讨。此次《惠州市地方性法规立法调研报告系列丛书》的出版，是惠州市新获立法权以来开展的立法调研而形成的部分重要成果展示，将会对设区的市立法工作起到积极的推动作用，尤其是对立法调研工作提供重要的参考与借鉴。

是为序。

《惠州市地方性法规立法调研报告系列丛书》编委会

2019年9月

前 言

罗浮山地处广东省珠江三角洲东北部、东江之滨、博罗县西北方，横亘于惠州市博罗县、龙门县、广州市增城区之间，总面积约 1793 平方公里，其中博罗县内约 1078 平方公里，素有“岭南第一山”和“中国道教圣地”之美称，是广东的一张亮丽的名片，其生态环境和历史人文资源保护一直备受关注。

近年来，在城市化进程加快、旅游经济迅速发展的时代背景下，罗浮山的生态环境承受了更大的压力，如不进行大力保护，势必会造成严重的环境污染和生态破坏。因此，保护罗浮山的青山绿水、历史人文，对于挖掘、弘扬岭南历史文化，提升文化软实力，实现经济、社会的可持续发展，具有重要的历史、现实意义。

为了进一步加强罗浮山保护的力度，惠州市人大常委会将罗浮山保护立法列入 2016 年地方立法计划，并正式启动了相关立法工作，构成惠州市为保护一条江（西枝江）、一座城（历史文化名城）、一座山（罗浮山）、一个湖（惠州西湖风景名胜区）立法的重要一环。据此，博罗县人大常委会根据惠州市人大常委会的安排，委托惠州学院地方立法研究院首先开展罗浮山保护的立法调研工作。

通过系统、深入的调查研究，惠州学院地方立法研究院充分掌握罗浮

■ 广东省惠州市罗浮山保护立法调研报告

山保护工作的整体情况和存在的突出问题，在此基础上进行综合研究和分
析，找准罗浮山保护工作中需要立法解决的主要问题，提出法规制度设计
的具体建议，于2016年年底形成充分体现罗浮山特色的《广东省惠州市
罗浮山保护立法调研报告》。

第一部分 总论	001
一、调研背景	002
二、调研目的	006
三、调研方法	007
四、调研活动	009
五、调研重点	013
六、调研特色	014
第二部分 罗浮山概况	017
一、自然地理	017
二、生物资源	022
三、社会经济	029
四、景区景点	033
五、历史沿革	043
第三部分 罗浮山保护现状	048
一、机构设置 人员配备	048
二、依法依规 履职整治	050
三、规划先行 建管并重	051
	001

II 广东省惠州市罗浮山保护立法调研报告

四、政府投入	多元参与	053
五、自然人文	景观保护	054
六、力量广泛	宣传发力	056
第四部分	罗浮山保护存在的问题	061
<hr/>		
一、法律法规	操作性弱	061
二、管理执法	体制不顺	062
三、原住居民	现实困扰	064
四、两违建设	问题突出	066
五、保护经费	捉襟见肘	067
六、宗教场所	管理失范	069
七、保护开发	有待加强	070
八、管理水平	亟需提升	072
第五部分	罗浮山保护的建议与对策	075
<hr/>		
一、专项立法保护	重在可操作性	075
二、理顺管理体制	推行综合执法	076
三、构建保护机制	政府社会联动	078
四、稳定保护经费	多元筹措资金	081
五、协调村民利益	健全保障机制	083
六、规范宗教管理	打击非法活动	085
七、自然人文资源	保护开发并举	088
八、夯实管理基础	不断提升水平	090
参考文献		095

附件 1：《惠州市罗浮山保护条例》建议稿	097
附件 2：广东省惠州市罗浮山保护立法调查问卷	105
附件 3：广东省惠州市罗浮山保护立法调查问卷分析报告	113
附件 4：针对罗浮山风景名胜区管理委员会的调研提纲及其回复	145
附件 5：针对罗浮山自然保护区管理处的调研提纲及其回复	169
附件 6：针对博罗县相关职能部门的调研提纲及其回复	173
附件 7：针对博罗县长宁、福田、横河、湖镇四镇的调研提纲及其回复	200
附件 8：关于罗浮山保护系列新闻报道	208
附件 9：罗浮山风景名胜区文物建筑及遗址保护等系列览表	219
后 记	252

第一部分 总 论

罗浮山地处广东省珠江三角洲东北部、东江之滨、博罗县西北方，横亘于惠州市博罗县、龙门县、广州市增城区之间，总面积约 1793 平方公里，其中博罗县内约 1078 平方公里。罗浮山从平均海拔 30 米的平原拔地而起，主峰飞云顶海拔 1281.5 米，耸立于珠江三角洲平原的东北部，形成雄伟壮阔的山岳型风景区。罗浮山道、佛二教共存于一山，融自然景观与人文景观于一体，将历史文化价值、风景审美价值和生物多样性保护价值有机融合在一起。罗浮山素有“岭南第一山”和“中国道教圣地”之美称，是中国道教十大名山之一；秦汉以来号称仙山，史学家司马迁将它称作“粤岳”。罗浮山与南海县（今南海区）的西樵山并称为“南粤二樵”，又被称为东樵山。苏轼寓惠期间曾写下了“日啖荔枝三百颗，不辞长作岭南人”的名句，使罗浮山闻名于世。

罗浮山是广东的一张亮丽的名片，极大地提高了其知名度和美誉度。罗浮山既是大自然对广东的恩赐，同时也是广东人民千百年来长期建设与保护的结果。在历史上，由于兵燹战乱、地质灾害、生态失衡等原因，罗浮山的自然景观、历史人文景观、生物多样性等遭到不同程度的破坏，尤其是近年来，在城市化进程加快、旅游经济迅速发展的时代背景下，罗浮山的生态环境承受了更大的压力，如不进行大力保护，势必会造成严重的环境污染和生态破坏。因此，保护罗浮山的青山绿水、历史人文，对于挖掘、弘扬岭南历史文化，提升文化软实力，贯彻实施文化强省战略，实现经济、社会的可持续发展，具有重要的历史、现实意义。

II 广东省惠州市罗浮山保护立法调研报告

为了进一步加大罗浮山保护力度，加快罗浮山保护的步伐，惠州市人大常委会明确把《惠州市罗浮山保护条例》（以下简称《条例》）纳入2016年地方立法规划，并正式启动了惠州罗浮山保护的立法工作，包括立法调研、草案起草、立法论证。为此，博罗县人大常委会根据惠州市人大常委会的安排，委托惠州学院地方立法研究院暨惠州市地方立法研究中心（以下简称立法中心）首先开展罗浮山保护的立法调研。立法中心高度重视，组织精干、专业、跨领域的调研组，扎实深入地开展调研工作；注重调研工作的科学性，通过实地调查、访谈调查、会议调查、问卷调查、重点调查等方法，深入罗浮山，获得了丰富的、直接的、真实的第一手数据和资料；坚持问题导向，抓住罗浮山保护的重点难点问题、体制机制方面存在的突出问题和群众反映强烈的热点难点问题，科学整理所拥有的调研材料，充分挖掘罗浮山保护中存在的问题，理性分析个中原因，准确提出切实可行的对策建议，努力完成立法调研报告的撰写。

一、调研背景

（一）名山的立法保护是全球共识

由于世界各国或地区的社会制度、经济基础、历史发展等不同，名山在不同国家或地区有着不同的称谓，但就其研究、保护利用的对象和性质来看，基本相似或相同，都属于自然风景资源和人文景观资源。国外尤其是旅游业较发达的国家，如美国、德国、日本等国，多以国家公园体系的形式来体现。美国有学者在研究美国国家公园内风景特色中提出，国家公园是一国政府对某些在天然状态下具有独特代表性的自然环境区划出一定范围而建立的公园，属于国家所有，并由国家直接管理，旨在保护自然生态系统和自然地貌的原始状态，同时又作为科学研究、科普教育和提供公众娱乐、了解和欣赏大自然神奇景观的场所。

国外将名山等自然文化遗产列入国家公园（有国家称自然保护区）系统。大多数专家学者、政治家都主张将国家公园的保护纳入法治轨道，

制定《国家公园法》。例如，澳大利亚莫什大学史鹤凌教授、韦恩·格姆雷教授，美国总统罗斯福、克林顿等都主张要推动自然资源保护，必须通过对国家公园进行立法来实现。因此，许多国家制定了专门保护国家公园的法律，如美国《国家公园综合管理法》、英国《国家公园与乡土利用法》、日本《自然公园法》、澳大利亚《国家公园与野生生物保护法》、加拿大《国家公园法》、韩国《自然公园法》、希腊《建立国家公园和保护区法》等，其中，希腊《考古法》《国家公园法》《狩猎法》均为划定保护区提供了法律依据，并授权保护区和有关政府机构指导、保护和管理特定地区以保护国家公园。

（二）我国对以风景名胜区为代表的名山保护日趋重视

相对于国外国家公园的研究，中国对名山的研究起步较晚，而且首先是从风景名胜区的设立开始的。目前，对风景名胜区所做的较科学完整的定义是国务院2006年发布的《风景名胜区条例》中第2条规定的：“具有观赏、文化或者科学价值，自然景观、人文景观比较集中，环境优美，可供人们游览或者进行科学、文化活动的区域。”

我国关于风景名胜区保护最基本的法律规范是2006年12月1日开始实施的《风景名胜区条例》。此外，还有《中华人民共和国森林法》《中华人民共和国水法》《中华人民共和国水污染防治法》《中华人民共和国文物保护法》《中华人民共和国环境保护法》等与风景名胜区保护有密切关系的法律。

目前，我国大部分省市的人民代表大会及其常委会、人民政府为了加强风景名胜区的管理，依据国家相关法规，结合本地实际情况，制定了许多地方性风景名胜区法规或规章，如《杭州西湖风景名胜区管理条例》《云南省风景名胜区管理条例》等，对风景名胜区的管理和保护作出了更为具体的规定。

回顾世界风景名胜区保护历史，现代意义的风景名胜区保护始于20世纪初。经过100多年的理论与技术积累，风景名胜区保护已取得了丰富

的经验。

1978年，国务院召开全国第三次城市工作会议，要求加强名胜、古迹和风景区的管理。此后，提出建立全国风景名胜区体系，并进行分级管理，由城市建设部门主管景区的建设与维护。1982年11月，国务院审定了第一批44处国家重点风景名胜区，使我国风景名胜区的保护、规划、建设、管理工作进入了新的历史阶段。此后，国务院先后9次批准公布了国家级风景名胜区244处，罗浮山风景名胜区于2004年被国务院审定为第五批国家级风景名胜区。

党的十八大把生态文明建设上升到“关系人民福祉、关乎民族未来的长远大计”的战略高度，明确了“努力建设美丽中国，实现中华民族永续发展”的生态文明建设目标，并提出了“必须树立尊重自然、顺应自然、保护自然的生态文明理念，把生态文明建设放在突出地位，融入经济建设、政治建设、文化建设、社会建设各方面和全过程”的生态文明建设要求。

我国建立风景名胜区管理体系已有40多年。一方面，在风景名胜区资源法规建设、资源调查与评估、规划建设与管理、资源保护与利用等方面取得了显著成绩，一大批珍贵的风景名胜区资源纳入了国家保护和管理的轨道。另一方面，随着经济社会的发展，一些风景名胜区在利益的驱使下被过度开发，急功近利、管理无序等导致风景名胜区“城市化”“人工化”“商业化”等现象日益严重，严重威胁了景区的可持续发展，风景名胜区宝贵的自然资源和文化遗产岌岌可危。解决这些问题关键之一在于进一步完善并细化风景名胜区的保护法规，针对本地实际问题补充上位法规，制定针对性较强的地方性法规。

（三）广东省以风景名胜区为代表的名山保护工作不断推进

广东省现有8处国家级风景名胜区，分别是肇庆星湖风景名胜区、佛山西樵山风景名胜区、韶关丹霞山风景名胜区、广州白云山风景名胜区、惠州西湖风景名胜区、惠州罗浮山风景名胜区、湛江湖光岩风景名胜区、

深圳梧桐山风景名胜区。各市在风景名胜区的保护上不断完善，尤其是通过有力的法治保障体系来加强保护。虽然最早被批准为国家级风景名胜区的是肇庆星湖风景名胜区，但最早制定地方性法规来加强风景名胜区保护的是广州。早在1995年，广州市颁布并于1996年3月1日起实施的《广州市白云山风景名胜区保护条例》，最新修正版本于2006年4月1日起实施，针对广州市白云山风景名胜区保护建立了一系列制度，对保护对象内的建设活动等进行明确的规定，尤为细致的是，该条例对于风景名胜区的保护，从保护责任人的确立、保护范围内禁止活动到建筑的修缮等都进行了非常详细且明确的规定。

广东省一些新获地方立法权的设区市，也正在筹划当地名山的立法保护。比如，韶关市《丹霞山保护和管理条例》正在紧张制定中，希望通过丹霞山风景名胜区保护的拓展，更有力地保护好丹霞山。

（四）惠州市罗浮山保护工作不断加强

近年来，惠州市各级党委、政府十分重视罗浮山的保护，并为此进行了不懈的努力，先后设立广东省罗浮山自然保护区、罗浮山风景名胜区。

广东罗浮山省级自然保护区是在惠州市国营罗浮山林场的基础上建立的。1985年，广东省人民政府批准成立博罗县罗浮山省级自然保护区。1998年，广东省林业厅批复同意调整罗浮山省级自然保护区范围，将罗浮山林场的所有林地都划入保护区，包括林场场部在内（建设用地，在实验区内）。2000年，广东省人民政府发文予以确证，罗浮山省级自然保护区总面积为9827.7公顷，其中，核心区2070.1公顷，缓冲区3894公顷，实验区3863.6公顷。2002年，广东省编制办批准成立广东罗浮山省级自然保护区管理处（以下简称管理处）。2003年，博罗县林业局核发《中华人民共和国林权证》，规定罗浮山保护区四至界线范围，确定具有法律效力的保护区总面积为9811公顷。自成立以来，广东罗浮山省级自然保护区一直积极采取有力措施保护森林资源，联合公安部门打击盗挖林木、侵占林地、诱捕野生动物等违法犯罪行为；与科研单位合作进行有害

■ 广东省惠州市罗浮山保护立法调研报告

生物防治 679.3 公顷，碳汇林改造 1181.7 公顷，抚育 873.3 公顷，对 50 年以上树龄树木进行登记造册跟踪保护；对员工着装、保护区界桩、界碑等进行规范化建设。

1994 年 5 月，为加强风景名胜区的保护与管理，博罗县成立罗浮山风景名胜区管理局（以下简称管理局），负责罗浮山风景名胜区的管理与开发，并将罗浮山派出所、罗浮山旅游总公司等机构纳入管理局统一管理。2001 年 9 月，罗浮山风景名胜区管理委员会（以下简称管委会）正式成立，代表博罗县人民政府行使对罗浮山风景名胜区的各项行政管理职权，负责罗浮山风景名胜区资源保护、利用和管理的各项工作。同时，原管理局撤销。2002 年 11 月，惠州市对管委会 2001 年“三定方案”进行修编，在原有办公室、规划建设管理科、市场拓展科、宗教事务管理科等 4 个科室的基础上增设林业管理科、社会事务管理科、财务科等 3 个科室，人员编制由原来的 25 名调整为 35 名。管委会自成立以来，一直非常重视对风景名胜区内文物、建筑、古遗址等进行有效的保护，投入大量资金维护和修缮古文物建筑，开发风景名胜区旅游路线，进行旅游基础设施建设。

二、调研目的

（一）摸清现存问题

博罗县人大常委会希望通过立法中心开展系统、深入的调查研究，充分掌握罗浮山保护工作的整体情况和存在的突出问题，学习借鉴外地名山保护及相关立法工作经验，系统梳理上位法相关法律制度规范，在此基础上进行综合研究和分析，找准罗浮山保护工作中需要立法解决的主要问题，提出法规制度设计的具体建议，为《条例》草案的起草、修改、审议提供参考依据。

（二）探寻可行对策

立法中心结合国内外名山保护的经验和做法，解读国家上位法并参照